Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2026/4118

28.7.2026

AVIS DE LA COMMISSION

du 2 juin 2026

sur la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction, par la France, du contrôle aux frontières intérieures, conformément à l'article 27 *bis*, paragraphe 3, du règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen)

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

(C/2026/4118)

(1) Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.

(2) Conformément à l'article 25 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié) ([1]), un État membre peut, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, réintroduire exceptionnellement et temporairement le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures. Ce contrôle ne devrait être réintroduit qu'en tant que mesure de dernier recours. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières ne devraient pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave constatée.

(3) L'article 25 *bis*, paragraphe 4, du code frontières Schengen précise que, lorsqu'un État membre a l'intention de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures pour faire face à une menace grave prévisible, il est tenu de notifier la réintroduction prévue de ce contrôle au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et aux autres États membres, au plus tard quatre semaines avant cette réintroduction ou dès que possible lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues de l'État membre moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue.

(4) En application de l'article 27 *bis*, paragraphe 3, du code frontières Schengen, la Commission est tenue, après réception d'une notification relative à la prolongation du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25 *bis*, paragraphe 4, qui entraîne le maintien, pour un même motif, du contrôle aux frontières intérieures pendant plus de douze mois au total, de rendre un avis sur la nécessité et la proportionnalité d'un tel contrôle aux frontières intérieures.

(5) Le cadre pour la réintroduction et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures a été substantiellement révisé par le règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil qui est entré en vigueur le 10 juillet 2024 ([2]). Le début de toutes les périodes visées au titre III, chapitre II, du code frontières Schengen a donc été calculé à partir de cette date.

(6) Par lettre du 11 octobre 2024, les autorités françaises ont notifié la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures terrestres, maritimes et aériennes, sur la base de l'article 25 *bis* du code frontières Schengen, du 1er novembre 2024 au 30 avril 2025.

(7) Par lettre du 3 avril 2025, ces mêmes autorités ont notifié la prolongation de cette réintroduction pour une période de six mois, du 1er mai 2025 au 31 octobre 2025. Par lettre du 6 octobre 2025, elles ont notifié une deuxième prolongation de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures pour une période de six mois, du 1er novembre 2025 au 30 avril 2026. Par lettre du 3 avril 2026, elles ont notifié une troisième prolongation de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures pour une période de six mois, du 1er mai 2026 au 31 octobre 2026.

([1]) JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.
([2]) Règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (JO L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Par lettre du 11 décembre 2025 et conformément à l'article 33, paragraphe 2, du code frontières Schengen, la France a présenté un rapport sur la réintroduction et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures pour la période comprise entre le 1er novembre 2024 et le 31 octobre 2025.

(9) La France a été associée au dialogue structuré de la Commission sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. À la suite de la réception de la notification de la prolongation par la France, ce dialogue structuré s'est poursuivi dans le cadre du processus de consultation prévu à l'article 27 *bis*, paragraphe 4, du code frontières Schengen.

(10) La situation actuelle aux frontières intérieures a été décrite dans le rapport sur la situation dans l'espace Schengen du 23 avril 2025 ([3]) et fait régulièrement l'objet de discussions au sein du Conseil Schengen.

(11) Après réception d'une notification relative à une prolongation du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25 *bis*, paragraphe 4, du code frontières Schengen qui entraîne le maintien du contrôle aux frontières intérieures pendant douze mois au total, la Commission est tenue de rendre un avis sur la nécessité et la proportionnalité d'un tel contrôle, conformément à l'article 27 *bis*, paragraphe 3, du code frontières Schengen. En l'espèce, cette obligation est née de la réception, le 3 avril 2025, de la notification d'une prolongation du contrôle à toutes les frontières terrestres intérieures.

(12) À la suite d'une évaluation de toutes les notifications susmentionnées et du rapport, complétés par les informations fournies par la France dans le cadre du processus de consultation et dans d'autres documents officiels, publiquement accessibles, la Commission adopte le présent avis.

ÉVALUATION DES NOTIFICATIONS ET DU RAPPORT

I. EXIGENCES FORMELLES

(13) Le code frontières Schengen impose plusieurs exigences formelles aux États membres.

(14) L'article 25 *bis*, paragraphe 4, du code frontières Schengen dispose que lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure est prévisible dans un État membre, ce dernier doit adresser une notification au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et aux autres États membres au plus tard quatre semaines avant la réintroduction du contrôle aux frontières prévue.

(15) La Commission observe que les notifications de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et de ses prolongations ont été présentées moins de quatre semaines avant leur entrée en vigueur. Elle souligne qu'il ne peut être dérogé au respect de l'obligation de présenter une notification en temps voulu que si les circonstances à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues de l'État membre moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue.

(16) Les prolongations du contrôle aux frontières intérieures ont été notifiées à l'aide du modèle établi à cette fin par la décision d'exécution (UE) 2025/315 de la Commission ([4]).

(17) L'article 27, paragraphe 2, du code frontières Schengen impose aux États membres, dans les situations où un contrôle aux frontières est en place depuis six mois, de fournir, dans toute notification ultérieure, une évaluation des risques décrivant l'ampleur et l'évolution attendue de la menace grave. Bien qu'il puisse être difficile de fournir une évaluation précise de l'ampleur et de la durée attendue de la menace grave à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, et compte tenu du fait que les informations ont été omises des notifications pour des raisons de sécurité publique, la Commission observe que les informations fournies dans la notification pourraient être mieux présentées aux fins de l'évaluation des risques prévue à l'article 27, paragraphe 2, du code frontières Schengen, en tenant compte des tendances dans l'évolution de la menace grave au cours de la période précédente de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et en utilisant les analyses de risques élaborées au niveau national et par les agences compétentes de l'Union.

([3]) COM(2025) 185 final.

([4]) Décision d'exécution (UE) 2025/315 de la Commission du 14 février 2025 établissant un modèle aux fins de la notification de la réintroduction temporaire ou de la prolongation du contrôle aux frontières intérieures (JO L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(18) La Commission prend note du fait que des informations ont été omises des notifications en raison de leur lien avec des questions d'intérêt national et de sécurité intérieure, ainsi qu'en raison d'enquêtes pénales en cours. L'article 27, paragraphe 5, du code frontières Schengen permet aux États membres d'exclure des informations relatives à la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure pour des motifs tenant à la sécurité publique, compte tenu de la confidentialité d'enquêtes en cours.

(19) La Commission reconnaît que les autorités françaises ont demandé à ce que les informations fournies dans les notifications et dans le rapport restent confidentielles dans leur intégralité conformément à l'article 35 du code frontières Schengen.

(20) Le rapport sur la réintroduction et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures, fondé sur l'article 33, paragraphe 2, du code frontières Schengen, que la France devait présenter le 1er novembre 2025 (à l'expiration de la période de douze mois), a été présenté le 11 décembre 2025.

(21) Le rapport sur la réintroduction et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures suit le modèle uniforme établi par la décision d'exécution (UE) 2025/308 ([5]) de la Commission.

II. NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

Position des autorités françaises

(22) Dans toutes leurs notifications, les autorités françaises invoquent l'existence d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure liée à des incidents ou menaces terroristes, ainsi qu'aux menaces que constitue la grande criminalité organisée.

(23) En ce qui concerne les préoccupations en matière de sécurité, les autorités françaises évoquent:

— le risque de violence djihadiste, alimenté par les réseaux criminels déjà présents dans l'espace Schengen et la présence renforcée de l'État islamique en Afghanistan, en Libye et en Afrique de l'Ouest, entre autres;

— la détérioration de la situation en matière de sécurité en Syrie, au Moyen-Orient et en Afghanistan, ainsi que la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, qui augmentent le risque que des combattants terroristes entrent en Europe et en France;

— le niveau élevé des flux migratoires illégaux présentant un risque d'infiltration par des individus radicalisés;

— la résurgence du terrorisme d'État de la part de puissances étrangères hostiles, qui recourent souvent à des intermédiaires étrangers appartenant à des réseaux transnationaux hautement mobiles opérant au sein de l'espace Schengen;

— le maintien du niveau de menace le plus élevé dans le cadre du plan Vigipirate pour la période allant de l'été à l'automne 2025, l'accent étant mis sur la sécurité des lieux de culte et des établissements d'enseignement, des rassemblements festifs ou religieux, ainsi que des bâtiments publics et des transports.

(24) Outre leurs préoccupations en matière de sécurité, les autorités françaises soulignent la grave menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure que représente la détérioration de la situation dans le nord du pays, où un nombre croissant de migrants en situation irrégulière se rassemblent en vue de traverser la Manche dans de petites embarcations. Les migrants cherchant à rejoindre le Royaume-Uni transitent, à des degrés divers, par toutes les frontières intérieures de la France (principalement les frontières franco-italienne, franco-suisse, franco-allemande et franco-belge). Outre le fait que cette situation exacerbe le problème des mouvements non autorisés au sein de l'espace Schengen, ces trois dernières zones frontalières constituent également des corridors clés pour la fourniture d'équipements nautiques utilisés pour la traversée de la Manche ainsi que pour la traite des êtres humains.

([5]) Décision d'exécution (UE) 2025/308 de la Commission du 14 février 2025 établissant un modèle uniforme de rapport sur la réintroduction ou la prolongation du contrôle aux frontières intérieures conformément à l'article 33 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil (JO L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

(25) Les autorités françaises affirment que le nombre de migrants en situation irrégulière interceptés aux frontières intérieures depuis la réintroduction du contrôle, ainsi que le nombre élevé de passeurs, justifient la prolongation de ce contrôle. Entre le 1er novembre 2024 et le 31 octobre 2025, 36 053 migrants en situation irrégulière ont été appréhendés aux frontières intérieures. Au cours de la même période, 20 487 migrants en situation irrégulière ont été réadmis aux frontières intérieures terrestres. En outre, plus de 600 passeurs ont été arrêtés aux frontières intérieures entre janvier et juin 2025.

Observations de la Commission

(26) Les autorités françaises ont fourni des informations sur les différents aspects des menaces graves pour la sécurité intérieure et l'ordre public recensées, ainsi que des arguments visant à étayer la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction du contrôle aux frontières.

(27) Les notifications et le rapport n'indiquent pas les raisons spécifiques du choix de la portée géographique et temporelle de la décision de réintroduire et de prolonger le contrôle aux frontières intérieures. Aucune explication n'est fournie quant à la raison pour laquelle une durée de six mois, plutôt qu'une période plus courte, semble la plus appropriée. Nonobstant l'approche non systématique et fondée sur les risques, aucune justification n'est fournie non plus quant à la réintroduction du contrôle à toutes les frontières intérieures sans distinction, ce qui impliquerait que le niveau de la menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure est le même à toutes les frontières intérieures.

(28) La complexité de la situation en matière de sécurité mondiale peut certes susciter de graves préoccupations pour la sécurité nationale des États membres, mais les notifications pourraient fournir des informations ou une analyse supplémentaires expliquant en quoi l'environnement sécuritaire mondial affecte spécifiquement la France et comment l'instrument que constitue le contrôle aux frontières intérieures peut contribuer à faire face à cette menace grave.

(29) La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures peut aider à appréhender des terroristes ainsi que des passeurs. Les autorités françaises ont fait part de préoccupations légitimes à cet égard, comme en témoignent, entre autres, le niveau élevé de menace terroriste en vigueur et la présence de terroristes dans l'espace Schengen, attestée par les arrestations qui ont eu lieu en France, en Belgique, en Autriche et en Allemagne en mai, juillet et octobre 2024. Elles ont également fourni des chiffres concernant le nombre de passeurs appréhendés dans le cadre de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

(30) Les autorités françaises n'ont pas fourni d'informations plus détaillées sur la manière dont la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures a permis de faire face à la menace terroriste, ni sur la manière dont cette réintroduction est complétée par d'autres formes de coopération en matière de sécurité, telles que des enquêtes pénales ciblées ou des contrôles de police visant à démanteler des réseaux de passeurs ou de terroristes.

(31) La Commission prend note de l'arrêt du Conseil d'État français du 7 mars 2025, dans lequel le Conseil d'État a jugé que la première réintroduction du contrôle aux frontières intérieures était à la fois nécessaire et proportionnée pour faire face à la menace grave que représentent le terrorisme et la criminalité organisée ([6]).

(32) La Commission reconnaît que la France est confrontée à une situation migratoire complexe, en particulier dans le nord du pays. La France a été confrontée à un nombre croissant de franchissements illégaux de la frontière extérieure avec le Royaume-Uni, ce qui a eu une incidence sur son système d'asile et d'accueil et constitue un facteur d'attraction vers l'UE. Toutefois, les notifications n'expliquent pas suffisamment en quoi la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures est un moyen plus approprié de résoudre les problèmes migratoires liés au franchissement de la Manche par de petites embarcations que ne le seraient, par exemple, des contrôles à l'intérieur des zones frontalières et au-delà sur le territoire français.

(33) La Commission note que les mouvements non autorisés de ressortissants de pays tiers peuvent constituer un motif de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures si ces mouvements non autorisés constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. À cet égard, l'article 25, paragraphe 1, point c), du code frontières Schengen fait spécifiquement référence à une situation dans laquelle des mouvements soudains, de grande ampleur et non autorisés de ressortissants de pays tiers entre les États membres mettent une forte pression sur les ressources et les capacités globales d'autorités compétentes bien préparées, et qui est susceptible de mettre en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures

([6]) Conseil d'État, décision nº 499702 du 7 mars 2025, ECLI:FR:CECHR:2025:499702.20250307.

(34) Par ailleurs, les données récentes montrent que la situation migratoire dans l'Union s'est améliorée. L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a observé une forte baisse du nombre de franchissements non autorisés des frontières en 2024, notamment une baisse de 59 % le long de la route de la Méditerranée centrale, qui reste l'un des principaux points d'entrée ayant une incidence sur les mouvements non autorisés vers la France. En 2025, selon le rapport de l'UE sur la connaissance et l'analyse intégrées de la situation, le nombre de franchissements non autorisés des frontières a diminué d'un quart par rapport à 2024 (180 429 en 2025, contre 240 199 en 2024). En outre, selon les données d'Eurostat, la France a enregistré en 2024 une baisse modérée de 10 % des premières demandes d'asile, avec des flux mensuels relativement stables et légèrement plus faibles en 2025. Ce recul s'inscrit dans une dynamique plus générale qui résulte de l'intensification des efforts collectifs visant à protéger les frontières extérieures de l'UE et ne peut être attribué uniquement à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures par la France.

(35) La Commission souligne que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures ne modifie en rien les obligations qui incombent à la France en vertu des règles applicables du droit de l'Union en matière d'asile et de retour. La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures peut contribuer à la détection des franchissements non autorisés des frontières pour entrer sur le territoire d'un État membre, faciliter les réadmissions rapides aux frontières intérieures et faire en sorte que les mouvements non autorisés de demandeurs de protection internationale soient rapidement détectés, ce qui permettrait l'application correcte des dispositions du règlement de Dublin ([7]) relatives à l'attribution de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile, ainsi que des dispositions de la directive retour ([8]).

III. MESURES DE SUBSTITUTION

Position des autorités françaises

(36) Les autorités françaises ont créé la «Force frontières», une initiative spécifique visant à améliorer les synergies entre les différentes autorités qui la composent, notamment la police, la gendarmerie, les douanes et le personnel militaire, dont un des atouts est la souplesse de déploiement.

(37) Les autorités françaises indiquent qu'elles maintiennent une coopération policière bilatérale étroite avec les États membres voisins dans toutes les zones frontalières. Cette coopération consiste notamment à échanger régulièrement des informations opérationnelles et à coordonner la mise en œuvre des vérifications aux frontières dans le cadre des centres de coopération policière et douanière. Les autorités françaises continuent de promouvoir la mise en place de patrouilles et de brigades bilatérales ou trilatérales avec tous les pays voisins appartenant à l'espace Schengen. Ces efforts sont toutefois entravés par un manque d'intérêt dans ces derniers, ou par un manque de ressources humaines.

(38) La France a conclu avec tous ses voisins de l'espace Schengen des accords de coopération policière qui prévoient, entre autres, la création de centres de coopération policière et douanière, des échanges d'informations, des analyses de risques communes et des patrouilles communes. Elle participe à dix centres de coopération policière et douanière. En outre, elle a conclu un certain nombre de traités de coopération bilatérale renforcée avec ses voisins de l'espace Schengen, qui prévoient une coopération renforcée entre les autorités répressives. La France coopère avec les États membres voisins dans le cadre de brigades mixtes permanentes ainsi que d'une unité de renseignement opérationnel qui a été créée à la frontière italo-française et facilite encore les échanges d'informations.

(39) La France dispose d'un réseau d'officiers de liaison «Immigration», rattachés à ses ambassades et présents dans certains aéroports des États membres pour conseiller les compagnies aériennes sur les refus d'embarquement des passagers dépourvus des documents appropriés. De janvier à septembre 2025, les officiers de liaison «Immigration» ont empêché l'embarquement de 663 personnes dans des aéroports situés dans l'espace Schengen, dont environ 89 % étaient en possession de documents frauduleux.

([7]) Règlement (UE) nº 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO L 180 du 29.6.2013, p. 31).

([8]) Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

(40) Le 6 août 2025, un accord pilote entre la France et le Royaume-Uni visant à empêcher les traversées dangereuses de la Manche et de la mer du Nord, applicable jusqu'au 11 juin 2026, est entré en vigueur. Le 31 mars 2026, il a été prorogé de deux mois et complété par un accord bilatéral de trois ans, conclu le 23 avril 2026, lequel prévoit une coopération opérationnelle renforcée avec le Royaume-Uni en ce qui concerne le contrôle aux frontières maritimes. Cet accord pilote prévoit un mécanisme de réadmission des ressortissants de pays tiers arrivés de manière irrégulière au Royaume-Uni par bateau, fondé sur le principe «un pour un». Pour chaque réadmission par la France, le Royaume-Uni procède à une admission régulière sur son territoire. L'idée est que cet accord aura un effet dissuasif sur les migrants en situation irrégulière qui veulent traverser la Manche.

(41) Les autorités françaises font valoir que, pour tirer pleinement parti des possibilités offertes aux États membres par l'article 23 du code frontières Schengen et intensifier davantage les contrôles de police dans les zones frontalières, une des mesures de substitution prévue par ledit code, il est nécessaire d'apporter des modifications à la législation nationale. Les mesures concernées sont en cours de discussion et devraient être proposées prochainement au Parlement français.

(42) Les autorités françaises signalent l'utilisation de moyens technologiques aux frontières intérieures, notamment de drones aux points de passage frontaliers plus éloignés, ainsi que d'interfaces modulaires pour détecter la fraude documentaire et identifier les personnes recherchées, et de systèmes automatisés de reconnaissance des plaques minéralogiques.

(43) La France a conclu des accords de réadmission avec tous ses voisins de l'espace Schengen, et la réadmission des migrants en situation irrégulière appréhendés aux frontières intérieures et sur le territoire français fait l'objet d'une étroite collaboration entre la France et ces pays. Les autorités françaises font valoir qu'il est plus facile de renvoyer les personnes qui franchissent irrégulièrement une frontière intérieure dans le cadre d'accords de réadmission bilatéraux que de renvoyer les migrants en situation irrégulière appréhendés sur le territoire. Elles ont pris les premières mesures devant permettre d'arrêter les modalités pratiques de l'application de la procédure de transfert prévue à l'article 23 *bis* du code frontières Schengen. Des contacts ont été établis avec les pays voisins appartenant à l'espace Schengen, mais les négociations au niveau technique, de même que l'adaptation nécessaire des règles et procédures nationales, prendront probablement un certain temps.

(44) Les autorités françaises font valoir que, dans l'attente de l'application du pacte sur la migration et l'asile, à partir du 23 juin 2026, de la pleine application d'autres systèmes visant à renforcer la gestion des frontières extérieures, tels que l'EES et l'ETIAS, ainsi que de l'adoption des modalités pratiques de l'application de la procédure de transfert au titre de l'article 23 *bis* du code frontières Schengen, et en l'absence d'une nouvelle législation nationale élargissant les pouvoirs de police dans les zones frontalières, aucune mesure ne peut se substituer à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

Observations de la Commission

(45) La Commission prend acte de l'application active, par la France, de mesures de substitution pour accompagner la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et en limiter les effets.

(46) À la suite de la demande des autorités françaises et après modification du plan d'action spécifique de l'opération conjointe, la mise en œuvre des activités de recueil de témoignages («débriefing») a commencé dans le nord de la France en novembre 2025. Il s'agit notamment du déploiement d'experts en débriefing aux points de passage frontaliers ainsi que de l'éventuel déploiement de patrouilleurs hauturiers et côtiers dans le but de détecter et de signaler les incidents liés aux migrants et de soutenir les opérations de recherche et de sauvetage sous la direction des centres de coordination de sauvetage maritime concernés.

(47) La Commission salue l'existence d'initiatives visant à renforcer les différentes formes de coopération policière bilatérale avec tous les pays voisins appartenant à l'espace Schengen, y compris la mise en place de brigades mixtes permanentes et la révision d'accords de coopération policière.

(48) La France a conclu des accords de réadmission avec tous les États membres voisins. Bien qu'elle ne dispose pas d'informations suffisantes pour évaluer de manière approfondie l'efficacité de ces accords dans la pratique, la Commission prend acte du nombre élevé de réadmissions signalées par les autorités françaises. Elle observe également que la France agit conformément aux règles applicables du droit de l'Union applicables et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à l'application du code frontières Schengen et de la directive retour aux frontières intérieures où un contrôle est réintroduit ([9]).

([9]) Arrêt de la Cour du 21 septembre 2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) e.a./Ministre de l'Intérieur, C-143/22, EU:C:2023:689.

(49) La Commission prend note des initiatives récentes devant permettre d'adopter les modalités pratiques de l'application de la procédure de transfert prévue à l'article 23 *bis* du code frontières Schengen.

(50) La Commission note que, même en l'absence de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, les autorités françaises peuvent continuer à exercer des prérogatives de puissance publique, notamment celles qui visent à réduire la migration illégale dans les zones frontalières intérieures. À cet égard, la Commission fait observer que les limites du recours à des mesures de substitution, en particulier aux contrôles de police dans les zones frontalières, sont prévues par le droit national.

(51) La Commission souligne que, si la France devait décider de remplacer le contrôle aux frontières intérieures par des contrôles de police, l'article 25 du code frontières Schengen continuerait de permettre aux autorités françaises de réintroduire immédiatement le contrôle aux frontières intérieures si elle devait faire face à une menace grave pour l'ordre public et la sécurité nationale surgissant de manière inattendue en raison d'événements imprévisibles.

IV. MESURES D'ATTÉNUATION

Position des autorités françaises

(52) Les autorités françaises indiquent que la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures a eu une incidence négligeable sur la libre circulation des personnes et des effets très limités sur la mobilité transfrontalière, et qu'aucune difficulté particulière n'a été signalée par les frontaliers.

(53) Les contrôles ne sont pas systématiques mais fondés sur les risques, même lorsque des agents des services répressifs sont présents de manière permanente à certains points de passage frontaliers autorisés. Les contrôles sont principalement effectués de manière aléatoire et organisés de manière à assurer la fluidité du trafic tout en préservant la sécurité.

(54) L'intensité et la fréquence des vérifications sont ajustées en fonction du type de frontière concernée (aérienne, maritime ou terrestre) et sur la base d'une évaluation des risques régulièrement actualisée, réalisée conformément à la méthode CIRAM 2.0 par les autorités locales compétentes.

(55) Les autorités françaises indiquent que, pour réduire les perturbations autant que possible, elles veillent à:

— adapter les vérifications aux frontières aux conditions du trafic;

— agir en coordination avec les gestionnaires des infrastructures de transport en ce qui concerne les modalités opérationnelles (par exemple, ouvertures de voies, déviations, déplacement des contrôles);

— coopérer avec les États membres voisins pour effectuer des contrôles en amont (par exemple, dans des centres communs ou au moyen de patrouilles communes);

— faire en sorte que les gardes-frontières soit formés à la réalisation de contrôles rapides ou ponctuels, notamment dans les transports publics.

(56) Les autorités françaises soulignent que l'objectif est de procéder à un filtrage sélectif, distinct des vérifications systématiques aux frontières extérieures de l'espace Schengen, et d'éviter toute perturbation de l'ordre public ou congestion du trafic dans les zones frontalières.

Observations de la Commission

(57) Les notifications soumises par les autorités françaises démontrent leur volonté de veiller à ce que les incidences du contrôle aux frontières intérieures restent limitées, conformément à l'article 26, paragraphe 3, du code frontières Schengen.

(58) La Commission note que le contrôle aux frontières est fondé sur les risques et s'effectue de manière ciblée, afin de limiter les incidences sur les déplacements transfrontaliers et la libre circulation des personnes. Ces mesures contribuent à atténuer les incidences du contrôle.

(59) Au cours de la dernière décennie, conformément aux orientations de la Commission et en étroite coopération avec les États membres voisins, la France a pris des mesures pour veiller à la fluidité du trafic aux frontières intérieures où le contrôle a été réintroduit. Ces mesures ont notamment entraîné la réouverture complète de tous les points de passage frontaliers le long de la frontière franco-espagnole.

(60) La Commission n'a reçu que quelques plaintes concernant des perturbations du trafic transfrontalier dues à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

V. RECOMMANDATIONS

(61) Le bon fonctionnement de l'espace Schengen repose sur la mise en œuvre intégrale et effective de l'acquis en matière d'asile et de migration L'entrée en vigueur du pacte sur la migration et l'asile, le 23 juin 2026, sera déterminante pour dissiper les préoccupations relatives aux mouvements non autorisés de ressortissants de pays tiers ou aux questions de migration et de sécurité liées à la migration illégale, mises en avant par la France pour justifier la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

(62) Les préoccupations en matière de sécurité sont la principale raison invoquée par la France pour justifier la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. Le droit de l'Union fournit déjà un large éventail d'outils dont l'utilisation devrait permettre de dissiper les préoccupations soulevées par les autorités françaises. Les États membres devraient tirer pleinement parti des mécanismes existants pour renforcer la coopération en matière de sécurité et de répression. Parmi ceux-ci figurent notamment le règlement Prüm II, le nouveau système d'information Schengen et la nouvelle législation relative aux informations préalables sur les voyageurs et aux dossiers passagers ([10]). La mise en service de l'EES et de l'ETIAS renforcera encore la sécurité des frontières extérieures ([11]).

(63) La Commission souligne que, conformément au règlement sur le filtrage ([12]), qui fait partie du pacte sur la migration et l'asile, un contrôle de sécurité effectué dans toutes les bases de données concernées fera partie du filtrage tant aux frontières extérieures qu'à l'intérieur du territoire.

(64) Les autorités françaises devraient développer davantage leur coopération et leur échange d'informations avec les États membres voisins de la France, notamment par la révision en ce sens des accords ou arrangements bilatéraux de réadmission existants et/ou par l'adoption de modalités pratiques pour l'application de la procédure de transfert prévue à l'article 23 *bis* du code frontières Schengen, ainsi que par ses accords bilatéraux de coopération policière avec les États membres voisins.

(65) La Commission souligne que le recours à des mesures de substitution, notamment à des solutions technologiques et à des contrôles de police dans les zones frontalières, peut constituer un moyen plus efficace et efficient de garantir un niveau élevé de sécurité et de contrôle de la migration, sans qu'il soit nécessaire de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures. À cet égard, elle note qu'aujourd'hui déjà, les vérifications aux frontières ne sont pas systématiques mais fondées sur les risques.

([10]) Règlement (UE) 2024/982 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la consultation et l'échange automatisés de données dans le cadre de la coopération policière, et modifiant les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du Conseil et les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil (règlement Prüm II) (JO L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj). Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission (JO L 312, 7.12.2018, p. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj). Règlement (UE) 2025/13 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, et modifiant le règlement (UE) 2019/818 (JO L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj). Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (JO L 119 du 4.5.2016, p. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011 (JO L 327 du 9.12.2017, p. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj). Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 (JO L 236 du 19.9.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817 (JO L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

(66) Les autorités françaises devraient accorder une attention particulière aux régions transfrontalières concernées par la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et examiner dans quelle mesure des solutions technologiques ou sur mesure pourraient être proposées par région frontalière ou par catégorie de voyageurs effectuant des déplacements essentiels afin d'améliorer encore la fluidité des déplacements transfrontaliers.

(67) La Commission recommande aux autorités françaises de s'attaquer à tout obstacle juridique ou opérationnel constituant une entrave à l'utilisation effective de mesures de substitution à leurs frontières intérieures à des fins de gestion de la migration.

(68) Les autorités françaises devraient œuvrer à la levée progressive du contrôle aux frontières intérieures, selon une approche sur mesure, par tronçon de frontière intérieure et par menace, et tirer pleinement parti des mesures de substitution disponibles, telles que définies dans la recommandation (UE) 2024/268 de la Commission ([13]) ainsi que des possibilités offertes par le code frontières Schengen. Ces mesures devraient renforcer et compléter les mesures existantes. La France devrait également prévoir un calendrier pour l'adoption de la législation nationale nécessaire pour pouvoir recourir à ces mesures de substitution.

(69) La Commission considère qu'une coopération fructueuse avec les États membres voisins ainsi que l'application de mesures de substitution constituent une base solide sur laquelle la France peut s'appuyer pour lever progressivement le contrôle aux frontières intérieures, sans avoir à transiger sur sa sécurité ou son contrôle de la migration. Elle restera en contact étroit avec tous les États membres concernés pour atteindre cet objectif.

Fait à Bruxelles, le 2 juin 2026.

Par la Commission
Magnus BRUNNER
Membre de la Commission

([13]) Recommandation (UE) 2024/268 de la Commission du 23 novembre 2023 relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les menaces graves pour la sécurité intérieure et l'ordre public dans l'espace sans contrôles aux frontières intérieures (JO L, 2024/268, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).